Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5972**

16. Wahlperiode 04. 07. 2007

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Ernst Burgbacher, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Michael Link (Heilbronn), Markus Löning, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Volker Wissing, Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 16/1828,16/5939 –

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Urheberrecht hat eine Schlüsselfunktion in der digitalen Welt

   Der Deutsche Bundestag steht für ein starkes Urheberrecht. Erst ein wirksamer Schutz der intellektuellen und kreativen Leistungen durch das Urheberrecht schafft die notwendigen Anreize für kreative Tätigkeit und für Investitionen in deren wirtschaftliche Verwertung. Der Deutsche Bundestag unterstützt deshalb die konsequente Weiterentwicklung des Urheberrechts mit dem Ziel eines möglichst hohen Schutzniveaus auch in der digitalen Welt.

   Die Kulturwirtschaft ist eine der wichtigsten Zukunftsbranchen in Deutschland. Die Arbeit und die Produkte, z. B. der Filmindustrie, der Verlage, der Galerien, der Architekten und Designer, Musiker und Musikverleger, sind ein Wirtschaftsfaktor von erheblichem und stetig wachsendem Ausmaß. Mit fast einer Million Beschäftigten ist der kulturelle und kreative Sektor sogar größer als die deutsche Automobilindustrie. Mit einem Umsatz von rund 126 Mrd. Euro ist die Kultur- und Kreativwirtschaft der wichtigste Kultur-

förderer in Deutschland. Darüber hinaus sind Kunst und Kultur wichtige Standortfaktoren. Auch vor dem Hintergrund der Zukunftschancen dieses Wirtschaftssektors in der digitalen Welt müssen für die Kulturwirtschaft optimale Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu gehört in erster Linie ein wirksames und modernes Urheberrecht.

2. Das Urheberrecht dient auch dem Interessenausgleich

Die Anerkennung der Urheberschaft und die Zuordnung des Werkes zu seinem Schöpfer sind eine historische Errungenschaft. Sie entsprechen dem liberalen Menschenbild. Eine wichtige Rolle spielen aber auch diejenigen, die mit ihrem wirtschaftlichen Engagement die Werkherstellung erst ermöglichen und das Werk einem breiten Publikum zugänglich machen. Das Urheberrecht muss deshalb auch weiterhin seinen Beitrag zum angemessenen Interessenausgleich zwischen Urhebern und Verwertern leisten.

In der digitalen Welt geht es immer öfter auch um den Stellenwert der Interessen von Verbrauchern und sonstigen Nutzern urheberrechtlich geschützter Werke. Diese Entwicklung ist besonders deutlich an der Debatte um die Ausgestaltung der Ausnahmen vom urheberrechtlichen Ausschließlichkeitsrecht (sogenannten Schranken) zu beobachten. Das Urheberrecht gestattet seit Langem für bestimmte Zwecke und Personengruppen die zustimmungsfreie Nutzung geschützter Werke. Die Nutzung urheberrechtlich geschützter Werke (Aufsätze, Bücher, elektronische Medien usw.) ist in Bildung, Wissenschaft und Forschung naturgemäß von großer Bedeutung. Sie ist die materielle Grundlage für den Austausch von Erkenntnissen und Informationen. Der freien Nutzung des geistigen Eigentums steht das Urheberrecht als verfassungs- und europarechtlich besonders geschütztes Eigentumsrecht entgegen. Das Urheberrecht löst diesen Interessenkonflikt durch Ausnahmeregelungen, die für bestimmte Nutzer oder bestimmte Nutzungszwecke die zustimmungsfreie Verwendung urheberrechtlich geschützter Werke erlaubt.

Diese Ausnahmen müssen auf sachgerechte Weise an die Bedürfnisse im digitalen Zeitalter angepasst werden. Das gilt vor allem für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft („Informationsgesellschafts-Richtlinie“) engt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ein, ob und in welchem Umfang die Mitgliedstaaten Ausnahmen und Beschränkungen des Urheberrechts schaffen können. Jede Beschränkung des Urheberrechts muss darüber hinaus die Anforderungen des sog. Drei-Stufen-Tests (Artikel 5 Abs. 5 der Informationsgesellschafts-Richtlinie) erfüllen.

Ausnahmen und Beschränkungen von urheberrechtlichen Ausschließlichkeitsrechten dürfen danach nur in bestimmten Sonderfällen angewandt werden, in denen die normale Verwertung des Werks oder des sonstigen Schutzgegenstands nicht beeinträchtigt wird und die berechtigten Interessen des Rechteinhabers nicht ungebührlich verletzt werden. Das gilt insbesondere auch für die beiden Regelungen, die aus Sicht von Bildung und Wissenschaft besonders wichtig sind: Die gesetzliche Regelung des Kopienversands (§ 53a des Urheberrechtsgesetzes – E – UrhG-E) und die Zulässigkeit von elektronischen Leseplätzen (§ 52b UrhG-E).

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die vom Rechtsausschuss beschlossenen Änderungen des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zu diesen Fragen den Interessen der Verlage auf der einen Seite und den Nutzern, also den Bibliotheken mit ihrem Kopienversand auf der anderen Seite angemessen Rechnung trägt.

3. Zu den wesentlichen Regelungen des Gesetzentwurfs im Einzelnen

A. Reform des Vergütungsrechts

Den Kern des Gesetzes bildet die lange überfällige Reform des Rechts der Vergütung für zustimmungsfrei zulässige Vervielfältigungen. Die Fraktion der FDP hat eine Modernisierung dieser Bestimmungen bereits in der 14. Legislaturperiode angemahnt (vgl. Bundestagsdrucksache 14/5577), als die Bundesregierung einen Handlungsbedarf für den Gesetzgeber zu Unrecht noch abgelehnt hat (vgl. Bundestagsdrucksache 14/3972).

Mit ihrem Ansatz, die urheberrechtliche Vergütung in starrer Weise an die Gerätepreise zu koppeln, hatte sich die Bundesregierung in ihrem Gesetzentwurf unter Missachtung der tragenden Grundsätze des Urheberrechts jedoch zunächst auf einen gefährlichen Irrweg begeben. Die als 5-Prozent-Klausel bekannt gewordene Regelung sowie die Regelung, dass Geräte als Voraussetzung für die Vergütungspflicht in nennenswertem Umfang genutzt werden müssen, hätten das Vergütungssystem ad absurdum geführt. Die Fraktion der FDP hat deshalb von Anfang an sehr deutlich gemacht, dass sie dem Gesetzentwurf keinesfalls zustimmt, wenn an dieser Stelle keine grundlegenden Änderungen erfolgen. Die Fraktion der FDP begrüßt, dass ihre Argumente gegen den ursprünglichen Regierungsentwurf am Ende auch von den Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und SPD nachvollzogen und unterstützt worden sind. Zu dem Meinungswechsel innerhalb der Koalitionsfraktionen hat gewiss auch die umfangreiche Anhörung des Rechtsausschusses beigetragen.

Der Ansatz muss lauten: Förderung des Einsatzes individueller Lizenzmodelle, um damit den Anwendungsbereich der Pauschalabgaben mittelfristig und kontinuierlich zu reduzieren. Das gilt vor allem für den stetig wachsenden Online-Bereich, wo schon heute Digital Rights Management (DRM) auf vielfältige Weise genutzt wird. Dort, wo die Abgabe auch künftig das Mittel der Wahl bleibt, muss sie aber Art und Umfang der urheberrechtlich relevanten Nutzungen auf angemessene Weise Rechnung tragen.

Anknüpfungspunkt für die Bemessung der Abgabe müssen grundsätzlich die urheberrechtlich relevante Nutzung und deren wirtschaftlicher Wert bleiben; hierüber können die Herstellerpreise jedoch keinen Aufschluss geben. Nach dem neuen § 54a Abs. 4 UrhG soll die Pauschalvergütung für Privatkopien grundsätzlich in einem angemessenen Verhältnis zu den Preisen der betroffenen Geräte stehen. Es gibt aber keine starre Grenze. Die Vergütungspflicht wird auch nicht wie ursprünglich geplant davon abhängen, ob das Gerät in nennenswertem Umfang für urheberrechtlich relevante Vervielfältigungen genutzt wird. Das ist gut so. Die bisherige staatliche Festsetzung der Vergütungstarife wird ersetzt durch eine echte Verhandlungslösung. Die gesetzlichen Tarife haben sich schon vor Jahren als zu schwerfällig erwiesen. Im digitalen Umfeld mit seinen immer kürzeren technischen Entwicklungszyklen ist die gesetzliche Tarifsetzung endgültig zum Problem geworden. Nicht nur aus ordnungspolitischen Erwägungen, sondern auch aus praktischen Gründen ist es deshalb richtig, wenn das Gesetz die Festlegung der Tarife in die Hände der Betroffenen legt. Dieses Mehr an Freiheit korrespondiert selbstverständlich mit einem Mehr an Verantwortung. Der Deutsche Bundestag ist davon überzeugt, dass die Verhandlungspartner dieser Verantwortung gerecht werden. Soweit im Einzelfall eine Einigung auf Tarife nicht auf Anhieb möglich ist, wird den Parteien auch künftig das im Urheberrechtswahrnehmungsgesetz bereits heute geregelte Schiedsstellenverfahren offenstehen. Dieses Verfahren wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf erheblich beschleunigt. Das trägt zur Rechtssicherheit und zur Kostenreduzierung bei. Auch das ist aus liberaler Sicht zu begrüßen.

B. Elektronische Leseplätze

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass der neue § 52b UrhG um die sog. doppelte Bestandsakzessorietät ergänzt wird. Danach dürfen nur solche Werke an Leseplätzen zugänglich gemacht werden, die im Bestand der Einrichtung (z. B. eine Universitätsbibliothek) sind. Außerdem darf das Werk grundsätzlich nur an so vielen Terminals gleichzeitig zugänglich gemacht werden, wie die Einrichtung Exemplare in ihrem Bestand hat. Bei Spitzenbedarf können vorübergehend in geringem Umfang mehr Exemplare elektronisch zugänglich gemacht werden. Diese Lösung ist eine deutliche Begünstigung der Bibliotheken, die im Kontext der Gesamtregelung von § 52b UrhG aber vertretbar ist. Wie groß dieser Umfang sein darf, muss zu Recht eine Frage des Einzelfalls bleiben. Die ausdrückliche Regelung der Bestandsakzessorietät entspricht den Forderungen des Bundesrates, den Vorgaben der EU-Richtlinie und den urheberrechtspolitischen Positionen der Liberalen.

C. Kopienversand

Der Kopienversand ist für Wissenschaft und Forschung heute unentbehrlich für die Beschaffung von Literatur und Informationen. Nach geltendem Urheberrecht ist es u. a. Bibliotheken nicht gestattet, Kopien auch elektronisch per E-Mail zu versenden. Insbesondere bietet auch das Grundsatzurteil des Bundesgerichtshofs zum Kopienversand aus dem Jahr 1999 in diesem Punk ausdrücklich keine Lösung. Diese Lücke wird durch die Schaffung eines neuen § 53a UrhG behoben. Die Voraussetzungen für den elektronischen Kopienversand werden erleichtert, indem der Vorrang einzelvertraglicher Angebote der Verlage nur dann gilt, wenn das Angebot offensichtlich ist und zu angemessenen Bedingungen erfolgt. Der Gesetzgeber schöpft mit dieser interessengerechten Regelung den möglichen Gestaltungsrahmen aus. Unabhängig von den gesetzgeberischen Maßnahmen führen die Verlage und der Dokumentenlieferdienst „subito“ derzeit offenbar Verhandlungen über einen Rahmenvertrag, der es „subito“ gestattet, auf vertraglicher Grundlage Werke aus dem Programm einer möglichst großen Zahl von Verlagen zu angemessenen Konditionen und in einem einfachen Verfahren an die Besteller zu versenden. Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass mit dieser Initiative die Versorgung wissenschaftlicher Nutzer mit digitaler Literatur auch auf vertraglicher Ebene weiter verbessert wird.

D. Rechtsgeschäft über unbekannte Nutzungsarten

Das Urheberrecht verbietet heute die Einräumung von Nutzungsrechten an so genannten unbekannten Nutzungsarten, also an einer technischen Verwertung, die bei Vertragsabschluss über die Nutzung eines urheberrechtlichen Werks nicht bekannt ist. Auf Grund dessen kann eine Fülle urheberechtlich geschützten Materials, das heute in den Archiven lagert, ohne einen Nacherwerb der Rechte nicht in den neuen Medien ausgewertet werden. Diese Situation ist zum Nachteil aller – der Verwerter, der Nutzer und der Kreativen. Künftig werden deshalb auch Verträge über Rechte an unbekannten Nutzungsarten zulässig sein, und der Erwerb der Rechte zur Verwertung von Archivmaterial wird erleichtert. Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Regelungen, denn sie ersetzen die bisherige paternalistische Rechtslage durch ein Mehr an Vertragsfreiheit. In Bezug auf „Altverträge“ wird die Nutzung von Archivmaterial in neuen Medien erleichtert. Verwerter, die bereits über die wesentlichen (bekannten) Nutzungsrechte verfügen, wird eine Nutzung in neuen Nutzungsarten auch dann ermöglicht, wenn die Rechteinhaber nicht mehr identifiziert werden können. Den berechtigten Interessen der Urheber wird durch ein Widerrufsrecht Rechnung getragen, das der Rechtsausschuss gegenüber dem Regierungsentwurf zugunsten der Urheber modifiziert hat. Dem Nutzer wird eine Benachrichtigungspflicht gegenüber dem Urheber auferlegt. Damit wird die Gefahr gebannt, dass das Widerrufsrecht leerläuft.

Da der Urheber sein Widerrufsrecht (§ 31a UrhG) bzw. Widerspruchsrecht (§ 137l UrhG) ohne Angaben von Gründen ausüben kann, wird die neue Regelung in jedem Fall auch den persönlichkeitsrechtlichen Interessen gerecht. Im Übrigen wird auch künftig jede Nutzung eines Werkes in einer neuen Nutzungsart in dem Verbot der Entstellung (§§ 14, 39, 93 UrhG) seine Grenze finden. Das gilt namentlich auch für Filmwerke.

4. Das Urheberrecht ist eine rechtspolitische Daueraufgabe

Wie kaum ein anderes Gesetz ist das Urheberrecht ein Spiegel des technisch Machbaren. Der Übergang von der analogen in die digitale Welt ist technisch und gesellschaftlich ein Quantensprung, den manche zu Recht mit der Erfindung des Buchdrucks vergleichen. Und wie der Buchdruck stellt auch die digitale Technik das Urheberrecht vor große Aufgaben. Das Zweite Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft kann deshalb nicht das letzte Gesetz zu diesem Thema sein.

Die Modernisierung des Urheberrechts wird auf absehbare Zeit eine Daueraufgabe für den Gesetzgeber sein. Der Deutsche Bundestag erwartet, dass die Bundesregierung der Aufforderung des Bundestags nachkommt und noch in dieser Legislaturperiode mit den Arbeiten an einem Dritten Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft beginnt.

Insbesondere in Bezug auf das Recht der Kabelweitersendung sind hinsichtlich seiner bisherigen Ausgestaltung und seines Anwendungsbereichs in § 20b Abs. 1 und Abs. 2 UrhG Fragen offen, die gesetzgeberischer Antworten bedürfen. Die Kabelweitersendung in internen Hotelnetzen fällt nach geltendem Recht in den Anwendungsbereich von § 20b UrhG. Hier sollte – auch unter Berücksichtigung der entsprechenden Regelungen in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – geprüft werden, inwieweit eine Neuregelung zugunsten von Hotels sachgerecht ist und welche Spielräume die verfassungs- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben des Urheberrechts dazu eröffnen.

Der Deutsche Bundestag teilt die Auffassung, dass gerade im Bereich der zulässigen Privatkopie die Grenzen der Zulässigkeit im Lichte der rasanten technischen Entwicklung genau überprüft und gegebenenfalls neu gezogen werden müssen. Eine besondere Bedeutung misst der Deutsche Bundestag dabei der Zulässigkeit von Privatkopien durch Dritte und der Zulässigkeit „intelligenter Aufnahmesoftware“ bei. Der Deutsche Bundestag muss ernsthaft prüfen, ob und inwieweit diese technischen Hilfsmittel schon heute zu einer Überdehnung der Privatkopieschranke führen, die dem Zweck des Gesetzes zuwiderläuft. Das gilt auch für die in der Praxis zunehmend wichtige Frage, ob und ggf. auf welche Weise der Grundsatz der Erschöpfung auch auf Computerprogramme ausgedehnt werden kann, die nicht auf Datenträgern verkörpert sind. Die Rechtsprechung ist hier uneinheitlich.

Schließlich soll die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag in Fortführung ihres Berichts aus der 12. Wahlperiode (Bundestagsdrucksache 12/7489) erneut ausführlich über die Entwicklung des Urhebervertragsrechts Bericht erstatten. Mit dem neuen Urhebervertragsrecht hat der Gesetzgeber im Jahr 2002 „juristisches Neuland“ betreten (so zutreffend auch die Amtliche Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 14/6433, S. 12). Es war von Anfang klar, dass die Auswirkungen der neuen Vorschriften nicht mit letzter Sicherheit abzusehen sein würden. Das gilt insbesondere für den neuen Anspruch auf angemessene Vergütung (§ 32, § 32a UrhG) sowie die flankierenden Bestimmungen über den Abschluss „gemeinsamer Vergütungsregeln“ (§ 36 f. UrhG). Die ersten praktischen Erfahrungen mit diesem Regelwerk lassen befürchten, dass die erwartete befriedende Wirkung des neuen Urhebervertragsrechts nicht eingetreten ist. Aus diesem

Grunde hält der Deutsche Bundestag es für notwendig, das Urhebervertragsrecht zeitnah auf seine Praxistauglichkeit zu überprüfen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. umgehend mit den Vorarbeiten für ein Drittes Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft zu beginnen und dem Deutschen Bundestag hierzu noch in dieser Legislaturperiode einen Entwurf vorzulegen. Im Rahmen dieses nächsten Schritts auf dem Weg zu einem zukunftsweisenden Urheberrecht soll die Bundesregierung insbesondere die folgenden Fragen des Urheberrechts, die nicht mit dem vorliegenden Gesetzgebungsverfahren durch den Gesetzgeber beantwortet werden, daraufhin überprüfen, in welchem Umfang gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, und gegebenenfalls entsprechende Lösungsvorschläge unterbreiten. Dazu gehören:
   - Prüfung einer weiteren Begrenzung der Privatkopie
   - Prüfung einer grundlegenden Überarbeitung der bestehenden Regelungen der Kabelweitersendung mit dem Ziel die Weiterleitung von Sendesignalen in Hotels herauszunehmen. Prüfung der Notwendigkeit einer technologieneutralen Ausgestaltung (z. B. Internet-TV) sowie der Vergütungsregelung in § 20b Abs. 2 UrhG,
   - Prüfung eines Zweitverwertungsrechts für Urheber von wissenschaftlichen Beiträgen, die überwiegend im Rahmen einer mit öffentlichen Mitteln finanzierten Lehr- und Forschungstätigkeit entstanden sind (§ 38 UrhG), unter Berücksichtigung der urhebervertragsrechtlichen Grundsätze und der Vorgaben des europäischen Rechts,
   - Prüfung einer Regelung des Handels mit gebrauchter Software im Urheberrechtsgesetz unter dem Gesichtspunkt des urheberrechtlichen Grundsatzes der Erschöpfung des Verbreitungsrechts,
   - erneute Prüfung der Einbeziehung von Sendeunternehmen in den Kreis der Anspruchsberechtigten nach den §§ 54 ff. UrhG und kritische Überprüfung der bisherigen ablehnenden Auffassung der Bundesregierung im Lichte der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben;
2. angesichts der bisherigen zurückhaltenden Bewertung des neuen Urhebervertragsrechts durch die Betroffenen und im Lichte der ersten praktischen Erfahrungen mit den neuen urhebervertragsrechtlichen Bestimmungen fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ferner auf, dem Deutschen Bundestag in Fortführung ihres Berichts aus der 12. Wahlperiode (Bundestagsdrucksache 12/7489) noch in dieser Legislaturperiode erneut ausführlich über die Entwicklung des Urhebervertragsrechts Bericht zu erstatten.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333